



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.5.2024
COM(2024) 366 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige Vanuatus

1. Einleitung

Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren („Citizenship-by-investment“- oder CBI-Regelungen, gemeinhin auch als „goldene Pässe“ bezeichnet), die von Drittländern mit visumfreiem Zugang zur EU angewendet werden, bergen eine Reihe potenzieller Sicherheitsrisiken für die EU und ihre Mitgliedstaaten. Insbesondere können derartige Regelungen genutzt werden, um das reguläre Visumverfahren für Kurzaufenthalte in der EU und die damit einhergehende umfassende Prüfung der jeweiligen Einwanderungs- und Sicherheitsrisiken und u. a. auch die zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durchgeführten Kontrollen zu umgehen.¹ Dies ist besonders problematisch, da sich die im Rahmen derartiger Regelungen ausgestellten Reisepässe nicht von gewöhnlichen Reisepässen unterscheiden lassen.

Die Kommission arbeitet mit allen von der Visumpflicht befreiten Ländern, die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren anwenden, zusammen, um möglichen Sicherheitsrisiken für die EU vorzubeugen und sie zu mindern.² Vanuatu ist das erste und bisher einzige Land, für das der Mechanismus zur Aussetzung der Visumbefreiung gemäß Verordnung (EU) 2018/1806 („Visa-Verordnung“) aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aktiviert wurde.³

Vanuatu ist in Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1806 unter den Drittländern aufgeführt, deren Staatsangehörige für einen Aufenthalt, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen nicht überschreitet, von der Pflicht, beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums zu sein, befreit sind. Die Befreiung der Staatsangehörigen Vanuatus von der Visumpflicht gilt seit dem 28. Mai 2015, als das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (im Folgenden „Abkommen“)⁴ unterzeichnet wurde und in Kraft trat.

Seit dem 25. Mai 2015 wendet Vanuatu ein Programm zur Einbürgerung von Investoren an, das es visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen ermöglicht, auf einfache Weise die Staatsangehörigkeit und den Reisepass von Vanuatu zu erwerben und so unter Umgehung des Visumverfahrens für den Schengen-Raum visumfrei in die EU einzureisen. 2017 begann die Kommission aufgrund schwerwiegender Bedenken, u. a. aufgrund von Mängeln bei der Sicherheitsüberprüfung der Anträge, mit der Überprüfung der Staatsbürgerschaftsregelungen Vanuatus.

¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union, 23.1.2019, COM(2019) 12 final, S. 27.

² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Sechster Bericht im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus, COM(2023) 730 final.

³ Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39).

⁴ Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (ABl. L 173 vom 3.7.2015, S. 48).

Nach Auswertung der erhobenen einschlägigen Daten und Informationen kam die Kommission zu dem Schluss, dass Vanuatus Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren schwerwiegende Defizite und Sicherheitsmängel aufweisen, die ein Risiko für die innere Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten darstellen können, und aktivierte den Aussetzungsmechanismus gemäß Artikel 8 der Visa-Verordnung.

Die Aussetzung umfasst drei Phasen, die im Folgenden näher erläutert werden. Der vorliegende Bericht an das Europäische Parlament und den Rat beschreibt ausführlich die verschiedenen Phasen des Aussetzungsmechanismus und den Dialog, den die Kommission mit Vanuatu geführt hat. Die Vorlage des Berichts erfolgt entsprechend Artikel 8 Absatz 7 der Visa-Verordnung.

2. Phase 1 – Aktivierung des Aussetzungsmechanismus (Artikel 8 Absatz 6 Buchstabe a der Visa-Verordnung)

Zwischen 2017 und 2021 führte die Kommission eine Reihe von Sitzungen und einen schriftlichen Austausch mit den Behörden Vanuatus durch, um Informationen über Vanuatus Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren einzuholen.⁵ In diesem Zusammenhang äußerte die Kommission schwerwiegende Bedenken und wies die Regierung von Vanuatu auf das Risiko einer Wiedereinführung der Visumpflicht hin. Diese Bedenken bezogen sich insbesondere auf

- die hohe Zahl von Reisepässen, die an Staatsangehörige ausgestellt werden, die sonst ein Visum für die Einreise in die EU beantragen müssten (mehr als 10 000 zwischen den Jahren 2015 und 2021), wobei die Ablehnungsquote sehr niedrig ist;
- die Tatsache, dass die Antragsteller nicht verpflichtet sind, zuvor über einen Wohnsitz in Vanuatu verfügt oder sich auch nur in Vanuatu aufgehalten zu haben, da das Antragsverfahren von spezialisierten Agenturen außerhalb von Vanuatu (z. B. in Dubai, Thailand, Malaysia) abgewickelt wird und der Antragsteller nicht unmittelbar in Kontakt mit den Behörden Vanuatus treten muss;
- die Tatsache, dass keine Befragung unter physischer Anwesenheit des Antragstellers vorgesehen ist, wodurch die Behörden Vanuatus weniger Möglichkeiten haben, den Antragsteller angemessen einzuschätzen und die im Antrag enthaltenen Informationen, einschließlich ihrer Richtigkeit und Glaubwürdigkeit, zu überprüfen;
- die Tatsache, dass die Regelungen häufig als Möglichkeit beworben wurden, das Visumverfahren für den Schengen-Raum zu umgehen und problemlos visumfrei in die EU einzureisen;
- die Kürze der Bearbeitungsdauer der Anträge, die eine gründliche Sicherheitsüberprüfung und einen Informationsaustausch mit dem Herkunftsland des jeweiligen Antragstellers oder dem Land, in dem dieser seinen gewöhnlichen Wohnsitz hat, bevor die Staatsbürgerschaft verliehen wird, unmöglich macht und aufgrund derer Vanuatu Personen

⁵ Für Einzelheiten siehe Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte, COM(2022) 6 final.

die Staatsbürgerschaft verliehen hat, gegen die strafrechtlich ermittelt wurde, darunter auch Personen, die in Interpol-Datenbanken erfasst waren;⁶

- die laxen Gesetzgebung in Bezug auf Namensänderungen, da Personen nach einem positiven Bescheid ihres Antrags nach den Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren auch eine Identitätsänderung beantragen können.

Darüber hinaus stellt Vanuatu ein potenziell hohes Risiko für die Integrität des gemeinsamen Melde- und Sorgfaltsstandards (Common Reporting Standard, CRS) der OECD dar, und es besteht der Verdacht auf Steuerhinterziehung und Geldwäsche.⁷

Da die von Vanuatu im Rahmen des erwähnten Informationsaustauschs gelieferten Erklärungen diese Bedenken nicht ausräumen konnten, beschloss die Kommission, dass das erhöhte Risiko für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit in Verbindung mit Staatsangehörigen Vanuatus, die die Staatsbürgerschaft im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren erhalten haben, nur durch die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht gemindert werden kann.

Zu diesem Zweck nahm die Kommission am 12. Januar 2022 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates⁸ über die teilweise Aussetzung des Abkommens mit Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht an. Dieser Beschluss wurde vom Rat⁹ am 3. März 2022 angenommen.

Parallel dazu erließ die Kommission am 27. April 2022 eine Durchführungsverordnung¹⁰, mit der der **Aussetzungsmechanismus** gemäß Artikel 8 der Visa-Verordnung zunächst für einen Zeitraum von neun Monaten (4. Mai 2022 – 3. Februar 2023) aktiviert wurde.

Nach der Aktivierung der Aussetzung nahm die Kommission gemäß Artikel 8 Absatz 6 letzter Unterabsatz der Visa-Verordnung im Hinblick auf angemessene Abhilfe in Bezug auf die Umstände, die zur vorübergehenden Aussetzung der Visumbefreiung geführt haben, einen **verstärkten Dialog** mit Vanuatu auf.

In der **Auftaktsitzung** des Dialogs vom 12. Mai 2022 bekundete die Kommission ihre Bereitschaft, eine Lösung zu finden, und schlug zu diesem Zweck monatliche technische Sitzungen vor. Mit Blick auf die folgenden technischen Sitzungen kamen die Parteien überein, dass die Behörden von Vanuatu eine Kontaktstelle benennen und der Kommission mitteilen werden. Vanuatu setzte die Kommission über den Beschluss der Regierung Vanuatus in Kenntnis, eine Taskforce zur Überprüfung der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren einzurichten. Es

⁶ Im Juli 2019 erfuhr die Kommission insbesondere, dass Vanuatu im Rahmen seiner Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren auch Antragstellern die Staatsbürgerschaft gewährt hatte, die in Interpol-Datenbanken erfasst waren, und dass einige Antragsteller gefälschte Dokumente (insbesondere polizeiliche Führungszeugnisse) vorgelegt hatten, die von den zuständigen Behörden Vanuatus nicht als Fälschungen erkannt worden waren.

⁷ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

⁸ Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte, COM(2022) 6 final.

⁹ Beschluss (EU) 2022/366 des Rates vom 3. März 2022 über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (ABl. L 69 vom 4.3.2022, S. 105).

¹⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2022/693 der Kommission vom 27. April 2022 über die vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige Vanuatus (ABl. L 129 vom 3.5.2022, S. 18).

wurde vereinbart, dass die Behörden Vanuatus der Kommission einen von der Taskforce erstellten Fortschrittsbericht übermitteln.

In der Folge hat Vanuatu jedoch keine nennenswerten Bemühungen an den Tag gelegt. Die vanuatuischen Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren blieben in Kraft, und die Kommission erhielt in dieser ersten Phase keine Informationen von den Behörden Vanuatus über mögliche legislative und nichtlegislative Maßnahmen zur Abhilfe in Bezug auf die Umstände, die zur vorübergehenden Aussetzung der Visumbefreiung geführt haben.

3. Phase 2 – Ausweitung der Aussetzung (Artikel 8 Absatz 6 Buchstabe b der Visa-Verordnung)

Da die Umstände, die zu der Aussetzung geführt hatten, fortbestanden, erließ die Kommission eine delegierte Verordnung¹¹, mit der die **Aussetzung für einen Zeitraum von 18 Monaten bis zum 3. August 2024** verlängert wurde. Gleichzeitig nahm der Rat einen Beschluss über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens an.¹²

Während dieser zweiten Aussetzungsphase setzte die Kommission den Dialog mit Vanuatu fort und führte **zwischen Februar 2023 und April 2024 vier Sitzungen** sowie einen umfangreichen schriftlichen Informationsaustausch durch.

Die **erste dieser Sitzungen** fand am 15. Februar 2023 statt. In ihrem Verlauf unterrichtete die von Vanuatu benannte Kontaktstelle für den verstärkten Dialog, der nationale Sicherheitsberater in der Kanzlei des Premierministers, die Kommission über die von Vanuatu ergriffenen politischen und legislativen Maßnahmen zur Ausräumung der Bedenken der Kommission: neue Verfahrensstandards für die Handhabung der Regelungen, einschließlich der Ernennung eines neuen Leiters des Staatsbürgerschaftsamts, eine Verringerung der Zahl der privaten Agenten, die Anträge auf Staatsbürgerschaft bearbeiten, sowie ihre bessere Kontrolle, die im Falle eines Fehlverhaltens zum direkten Entzug ihrer Lizenz führt, sowie Vorschläge für Änderungen am Staatsbürgerschaftsgesetz zur Einführung eines neuen strengen Überprüfungsverfahrens. Die Kommission bat bei dieser Gelegenheit um ausführliche Erläuterungen zu diesen Maßnahmen und dazu, wie sie in Bezug auf die Umstände, die zur Aussetzung geführt haben, Abhilfe schaffen sollen.

Am 4. April 2023 legte Vanuatu der Kommission das am 21. März 2023 verabschiedete Gesetz zur Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts vor. Die wichtigste Neuerung dieses Gesetzes besteht in Änderungen bei den Institutionen und Verfahren für die Überprüfung (einschließlich des Hintergrunds) der Anträge. Insbesondere wurden die Aufgaben des bis dahin existierenden, vom Premierminister eingesetzten internen Prüfungsausschusses von drei Stellen übernommen: der

¹¹ Delegierte Verordnung (EU) 2023/222 der Kommission vom 1. Dezember 2022 über die vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für alle Staatsangehörigen Vanuatus (ABl. L 32 vom 3.2.2023, S. 1).

¹² Beschluss (EU) 2022/2198 des Rates vom 8. November 2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (ABl. L 292 vom 11.11.2022, S. 47).

vanuatuischen Polizei, der zentralen Meldestelle (FIU) und der Einwanderungsbehörde Vanuatus. Sie führen die Überprüfungen durch (und greifen dabei auch auf die Interpol-Datenbanken zu) und erstatten dem Generalsekretär des Einbürgerungsausschusses Bericht. Dieses neue Verfahren umfasst den automatischen Ausschluss von Antragstellern, deren Namen in der Interpol-Datenbank erfasst sind, den Ausschluss von Anträgen von Staatsbürgern aus Ländern, die auf der VN-Sanktionsliste stehen, und die Verlängerung des Überprüfungsverfahrens von 14 auf maximal 30 Tage. Zur Erläuterung der Gesetzesänderungen oder dazu, wie diese in Bezug auf die Umstände, die zur Aussetzung geführt haben, Abhilfe schaffen sollen, legte Vanuatu jedoch keine zusätzlichen Dokumente vor.

Am 13. Juli 2023 fand die **zweite Sitzung** dieser Phase statt, in der die Kommission den Vertretern Vanuatus die Notwendigkeit detaillierter Erläuterungen des erwähnten Gesetzes zur Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts darlegte. In diesem Zusammenhang äußerte die Kommission ihre Vorbehalte mit Blick auf die Gesetzesänderungen, insbesondere hinsichtlich der Verfahren für die Bearbeitung der Anträge, mit der den als Risiken für die innere Sicherheit von Mitgliedstaaten eingestuftten Aspekten (wie dem nicht stattfindenden Informationsaustausch über Vorstrafen mit den Herkunftsländern der Antragsteller und der Herkunft der Gelder) nicht ausreichend Rechnung getragen werde.

Am 5. Dezember 2023 fand die **dritte Sitzung** statt. Vanuatu wurde durch eine neu benannte Kontaktstelle, den Generalsekretär des Einbürgerungsausschusses Vanuatus, vertreten. In diesem Zusammenhang bedauerte die Kommission, dass die lange Reaktionszeit der vanuatuischen Behörden auf die Auskunftersuchen der Kommission den Dialog verlangsamt, und wies auf die heranrückende, durch das Aussetzungsverfahren bestimmte gesetzliche Frist (3. August 2024) hin. Dementsprechend wurde Vanuatu aufgefordert, die folgenden Wochen dazu zu nutzen, die fehlenden Informationen und Erläuterungen zu den politischen und rechtlichen Änderungen zu liefern, damit die Kommission ihre Bewertung abschließen kann.

Im Anschluss an die Sitzung wurde Vanuatu am 15. Dezember 2023 eine Liste mit Anschlussfragen zugesandt, die innerhalb eines Monats zu beantworten waren. Vanuatu reagierte erst am 22. März 2024 und ging in den Antworten nicht überzeugend auf die Vorbehalte der Kommission ein.

Die Kommission unterrichtete Vanuatu des Weiteren über den kürzlich angenommenen Vorschlag zur Überarbeitung des Aussetzungsmechanismus¹³, mit dem die Anwendung von Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren als eigener Aussetzungsgrund neu eingeführt wird, sowie über das laufende Gesetzgebungsverfahren.

Das **in dieser Phase vierte und letzte Treffen** zwischen der Kommission und dem Generalsekretär des Einbürgerungsausschusses von Vanuatu fand am 5. April 2024 statt. Die Kommission forderte Vanuatu auf, die am 22. März 2024 vorgelegten Antworten zum Überprüfungsverfahren, zur Unabhängigkeit der an den Regelungen beteiligten Institutionen und

¹³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 hinsichtlich der Überarbeitung des Aussetzungsmechanismus, COM(2023) 642 final.

zu den Auswirkungen der Aussetzung auf die Anträge auf Staatsbürgerschaft in den Jahren 2022 und 2023 zu präzisieren und zu vertiefen. Auf die geäußerten Vorbehalte wurde nicht angemessen eingegangen, und mehrere sachliche und statistische Unstimmigkeiten in den der Kommission zuvor vorgelegten Daten blieben unkommentiert (siehe Punkt ii. unter „Phase 3“). Zu diesem Zeitpunkt teilten die Vertreter Vanuatus der Kommission mit, dass die Möglichkeiten für einen Austausch auf technischer Ebene ausgeschöpft seien und Vanuatu erwäge, auf politischer Ebene auf die Kommission zuzugehen.

4. Phase 3 – Abschließende Bewertung der Kommission und Vorschlag zur Aufhebung der Befreiung von der Visumpflicht (Artikel 8 Absatz 7 der Visa-Verordnung)

Gemäß Artikel 8 Absatz 7 der Visa-Verordnung legt die Kommission vor Ablauf der Gültigkeit des delegierten Rechtsakts **dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht** mit ihrer abschließenden Bewertung vor. Dem Bericht kann ein Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung der Verordnung beigelegt werden, mit der die Bezugnahme auf das betroffene Drittland von der Liste der von der Visumpflicht befreiten Länder auf die Liste der visumpflichtigen Länder überführt wird.

Die Europäische Kommission kommt mit ihrem Bericht dieser Verpflichtung nach und legt im Folgenden ihre abschließende Bewertung ausführlich dar.

i. Wirtschaftliche Relevanz der Regelungen

Vor der Aussetzung war **Vanuatus Wirtschaft in hohem Maße auf die Einnahmen aus den Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren angewiesen** (33 % der Gesamteinnahmen in den Jahren 2020 und 2021¹⁴ bzw. 12,3 % des BIP 2020 und 10,2 % des BIP 2021). Die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht seit 2022 führte zu einem **Rückgang der Einnahmen im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelungen um 27 %**⁽¹⁵⁾: Der Anteil der Einnahmen aus diesen Regelungen am BIP sank im Vergleich zu 2021 um etwa die Hälfte – auf 5,3 % im Jahr 2022 und 5,5 % im Jahr 2023.

ii. Statistik: eingegangene Anträge, ausgestellte Pässe und Ablehnungsquote

Die Statistik weist eine **hohe Zahl erfolgreicher Antragsteller** aus, von denen die überwiegende Mehrheit aus Ländern stammt, deren Bürger ansonsten ein Visum für die Einreise in die EU benötigen würden. Tabelle 1 zeigt die von Vanuatu übermittelten Statistiken für den Zeitraum 2015 bis 2021.

Statistische Daten für den Zeitraum 2015-2021	
Gesamtzahl der eingegangenen Anträge	14 504 zwischen 2015 und 2021
Gesamtzahl der verliehenen Staatsbürgerschaften	13 489 zwischen 2015 und 2021

¹⁴ [Vanuatu: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Vanuatu \(imf.org\)](#), Internationaler Währungsfonds, Länderbericht Nr. 23/115, März 2023

¹⁵ [Ebd.](#)

Gesamtzahl der ausgestellten Pässe	10 524 zwischen 2015 und 2021
Ablehnungen/Entzug der Staatsbürgerschaft	1 015 (etwa 9,6 %) zwischen 2015 und 2021
Erfolgreiche Antragsteller – wichtigste Länder	China (6 628), Nigeria (430), Libyen (292), Irak (276), Syrien (276), Russland (247), Libanon (222), Iran (154), Republik Korea (88), Jemen (74), Sudan (29)

Tabelle 1: Von Vanuatu im Januar 2022 vorgelegte statistische Daten für den Zeitraum 2015-2021

Die **Daten**, die Vanuatu der Kommission im Laufe der Jahre übermittelt hat, weisen jedoch **zahlreiche Ungereimtheiten** auf.

Die Statistiken über die Zahl der erfolgreichen Anträge weisen Diskrepanzen auf. In den von Vanuatu im Jahr 2020 übermittelten Daten wird die Gesamtzahl der erfolgreichen Anträge für den Zeitraum 2015 bis August 2020 mit etwa 4 000 angegeben, während die oben genannten Statistiken aus dem Jahr 2022 insgesamt rund 13 500 verliehene Staatsbürgerschaften ausweisen. Auch weicht die in der Statistik 2022 enthaltene Zahl der abgelehnten Anträge und entzogenen Staatsbürgerschaften (1 015) von früheren Statistiken ab (die 2020 übermittelt wurden): Damals hieß es, dass im Zeitraum 2015 bis August 2020 nur ein Antrag abgelehnt wurde, während 15 zunächst verliehene Staatsbürgerschaften anschließend wieder entzogen wurden.

Über die Jahre 2021 bis 2023 legte Vanuatu bei drei verschiedenen Gelegenheiten verschiedene Datensätze vor. Am 12. Juli 2023 gab Vanuatu an, dass 2022 insgesamt 682 und in den ersten sechs Monaten des Jahres 2023 insgesamt 676 Anträge eingegangen seien. Am 23. Oktober 2023 legte Vanuatu Daten vor, aus denen hervorgehen soll, dass die Zahl der erfolgreichen Antragsteller in den letzten drei Jahren im Vergleich zu den Vorjahren drastisch zurückgegangen ist (2021: 144; 2022: 127; 2023: 130). Am 23. März 2024 jedoch übermittelte Vanuatu nach erneuter Aufforderung seitens der Kommission, klare und schlüssige Statistiken vorzulegen, noch einen anderen Datensatz: Danach seien 2021 insgesamt 1072, 2022 insgesamt 875 und 2023 insgesamt 1113 Anträge eingegangen, von denen 4, 5 bzw. 22 abgelehnt worden seien.

Diese Unstimmigkeiten erschweren nicht nur die Bewertung und den Vergleich der vorgelegten Daten, sondern deuten auch auf einen generellen **Mangel an Zuverlässigkeit bei der internen Kontrolle** der Regelungen durch die zuständigen Behörden Vanuatus hin.

iii. Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes

Im März 2023 änderte Vanuatu sein Staatsbürgerschaftsgesetz¹⁶, um die von der Kommission ermittelten Risiken zu mindern. Im Wesentlichen ging es dabei um folgende Änderungen:

- Die Überprüfung der Anträge und die Hintergrundüberprüfung werden nun von drei Stellen durchgeführt: 1) von der Polizei Vanuatus, 2) von der zentralen Meldestelle und 3) von der

¹⁶ Änderung Nr. 1/2023 des Staatsbürgerschaftsgesetzes (CAP 112), veröffentlicht im Amtsblatt der Republik Vanuatu am 21. März 2023.

Einwanderungsbehörde, die dem Generalsekretär unterstellt sind und den vom Premierminister ernannten internen Prüfungsausschuss¹⁷ ersetzen;

- Anträge von Antragstellern, die in der Interpol-Datenbank erfasst sind, werden abgelehnt;
- die Überprüfung durch die drei Stellen sollte nicht mehr als 14 Tage und für den Fall, dass doch mehr Zeit erforderlich ist, höchstens 30 Tage in Anspruch nehmen;
- Anträge von Personen, die aus Ländern stammen, gegen die Beschränkungen verhängt wurden oder die auf (nicht näher bezeichneten) VN-Sanktionslisten stehen, werden nicht bearbeitet;
- die Frist für eine Entscheidung über die Verleihung der Staatsbürgerschaft durch den Einbürgerungsausschuss beträgt drei Monate.

In den folgenden Abschnitten wird darauf eingegangen, inwieweit diese Änderungen zur Beseitigung der Umstände, die zur Aussetzung geführt haben, beitragen.

iv. Angehörige von Staaten, die als problematisch angesehen werden oder ausgeschlossen sind

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, zählen zu den Herkunftsländern erfolgreicher Antragsteller meist Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Union im Besitz eines Visums sein müssen.

Im Jahr 2023 führte Vanuatu eine Gesetzesänderung durch, mit der die Möglichkeit für Staatsangehörige bestimmter Länder, die Staatsangehörigkeit Vanuatus zu beantragen, eingeschränkt wird. Insbesondere sieht das geänderte Staatsbürgerschaftsgesetz vor, dass der Einbürgerungsausschuss einen Antrag nicht annehmen darf, wenn der Antragsteller in einem Land ansässig ist oder dessen Staatsangehörigkeit besitzt, das vom Einbürgerungsausschuss in einer Liste der Länder geführt wird, für die Einschränkungen gelten, oder das in einer nicht näher bestimmten Liste von Ländern verzeichnet ist, gegen die die Vereinten Nationen Sanktionen verhängt haben (z. B. Jemen, Syrien, Sudan, Nordkorea und Iran)¹⁸, es sei denn, der Antragsteller weist nach, dass er sich in den letzten fünf Jahren nicht in dem betreffenden Land aufgehalten hat und dass er sich dauerhaft im Ausland aufhält. Da Russland und Belarus nicht auf diesen Listen stehen, **akzeptiert Vanuatu auch nach dem russischen Angriff auf die Ukraine weiterhin russische und belarussische Antragsteller.**

v. Gebühren

Den jüngsten Informationen zufolge stehen in Vanuatu derzeit vier Investitionsoptionen zur Verfügung.¹⁹ Die Staatsbürgerschaftsregelungen Vanuatus für Investoren gehören zu den weltweit

¹⁷ Der interne Überprüfungsausschuss bestand aus dem Generalsekretär als Vorsitzenden, dem Compliance-Beauftragten des Staatsbürgerschaftsamts, dem Direktor der Einwanderungsbehörde, dem leitenden Passbeamten, einem vom Generalstaatsanwalt benannten Rechtsreferenten der Staatsanwaltschaft und einem vom Polizeipräsidenten benannten Polizeibeamten.

¹⁸ Nach den von den Behörden Vanuatus für den Zeitraum 2016-2021 vorgelegten Statistiken haben Staatsangehörige der fünf Länder, gegen die Sanktionen verhängt wurden, die Staatsangehörigkeit Vanuatus beantragt und erhalten: Syrien (276), Iran (154), Demokratische Volksrepublik Korea (88), Jemen (74), Sudan (29).

¹⁹ Development Support Program (DSP), Vanuatu Contribution Program (VCP), Capital Investment Immigration Plan (CIIP), Real Estate Option Program (REO).

günstigsten Regelungen dieser Art für Privatinvestoren und Familien (für einen einzelnen Antragsteller beträgt die Gebühr 130 000 USD). Erstreckt sich der Antrag auf mehrere Personen, sinkt die Gebühr pro Person erheblich je nach der Zahl der Antragsteller (180 000 USD für ein verheiratetes Paar mit zwei Kindern).²⁰

Vanuatu hat im Verlauf des Dialogs keine konkrete Absicht erkennen lassen, durch eine Erhöhung der Investitionsgebühren die Zahl der gewährten Staatsbürgerschaften zu verringern.

vi. Anforderungen in Bezug auf den Aufenthalt

Ein Wohnsitz oder die physische Anwesenheit in Vanuatu ist vor der Verleihung der Staatsbürgerschaft nicht erforderlich, nicht einmal während des Antragsverfahrens. Im März 2024 unterrichtete Vanuatu die Kommission über die laufenden interinstitutionellen Gespräche, um die Frage der Anforderungen in Bezug auf den Aufenthalt „zu klären“. Es wurden jedoch keine weiteren Informationen über den Inhalt und den Zeitplan für mögliche Gesetzesänderungen vorgelegt.

vii. Antragsverfahren

Das Programm wird vom Staatsbürgerschaftsamt verwaltet. Das Amt hat weder Kontakt zu den Antragstellern noch zu den jeweiligen Herkunftsländern. Interessierte Investoren reichen ihre Anträge über benannte **Agenten** ein, die allein für alle Interaktionen mit den Antragstellern verantwortlich sind. Die Agenten müssen Staatsangehörige Vanuatus sein (und die Staatsbürgerschaft darf nicht über ein Investorenprogramm erworben worden sein) und ihren Hauptsitz in Port Vila, Vanuatu, haben. Sie sind gesetzlich verpflichtet, nicht unter oder über dem gesetzlich festgelegten Preis zu verkaufen, und sie erhalten keine Provision für die Vermarktung der Programme. Vanuatu hat der Kommission eine Liste mit 71 benannten Agenten vorgelegt. Im April 2024 enthielt die offizielle Website des Staatsbürgerschaftsamtes Vanuatus eine Liste mit 60 zugelassenen Agenten.²¹

Die Agenten sind auch dafür zuständig, die Programme **zu vermarkten und dafür zu werben**. Die meisten von ihnen werben in ihren Internetauftritten damit, dass Vanuatu eine visumfreie Einreise in die EU ermöglicht und im Vergleich zu anderen Regelungen ein schnelleres Antragsverfahren bietet. Ferner weisen sie ausdrücklich auf die Möglichkeit einer Namensänderung nach Erwerb der Staatsbürgerschaft hin. Die Agenten sind teilweise an der **Bearbeitung der Anträge** beteiligt. Sie führen die erste Stufe der Prüfungen der Anträge durch, bevor diese dem Staatsbürgerschaftsamt vorgelegt werden, das sie anschließend zur weiteren Hintergrundüberprüfung an die drei zuständigen Stellen übermittelt.

viii. Überprüfungsverfahren

Nach Einreichung der Bewerbungen durch den Agenten prüft das Staatsbürgerschaftsamt die Unterlagen der einzelnen Antragsteller anhand einer Checkliste und legt sie dann dem Einbürgerungsausschuss zur Beschlussfassung vor.

Wie bereits erwähnt, hat Vanuatu 2023 eine Reihe von Gesetzesänderungen beschlossen, allerdings keinen zufriedenstellenden Nachweis dafür erbracht, dass diese Änderungen umgesetzt werden und ausreichen, um die Sicherheitsrisiken seiner Staatsbürgerschaftsregelungen zu mindern. Wie bereits erwähnt, wird mit den Änderungen ein neues Überprüfungsverfahren mit einem

²⁰ <https://vancitizenship.gov.vu/index.php/citizenship/fees-and-charges>.

²¹ <https://vancitizenship.gov.vu/index.php/about-us/designated-agents>.

Prüfungsausschuss eingeführt, an dem drei Stellen beteiligt sind: 1) die Polizei Vanuatus, 2) die zentrale Meldestelle und 3) die Einwanderungsbehörde, die unter anderem die Angaben der Antragsteller mit Interpol und anderen internationalen Datenbanken abgleichen. Die Dauer des Überprüfungsverfahrens wird außerdem von 14 auf höchstens 30 Tage verlängert.

Zwar scheint dieses neue Verfahren einerseits das Risiko zu mindern, dass Personen, die in Interpol-Datenbanken erfasst sind, die Staatsbürgerschaft verliehen wird, andererseits enthält es jedoch keine weiteren Elemente, die notwendig sind, um ordnungsgemäß beurteilen zu können, ob die Antragsteller ein Sicherheitsrisiko darstellen. Insbesondere **verfügen die Behörden Vanuatus nicht über geeignete Mittel, um die Richtigkeit der vom Herkunfts- oder Wohnsitzland des Antragstellers ausgestellten Dokumente**, einschließlich der Ausweispapiere und polizeilichen Führungszeugnisse, **zu überprüfen**, da sie keine Informationen mit dem Herkunfts- oder Wohnsitzland des Antragstellers austauschen.

Während des Dialogs hat **Vanuatu lediglich auf die Gesetzesänderungen verwiesen, ohne ausreichende begleitende Erläuterungen und Informationen über die Zuverlässigkeit und Solidität dieses Überprüfungsverfahrens zu liefern**. Die Kommission kann deshalb nicht beurteilen, ob die zum Zeitpunkt des Aussetzungsbeschlusses festgestellten Sicherheitsrisiken durch diese Änderungen gemindert wurden.

Darüber hinaus greift Vanuatu im Gegensatz zu anderen Drittländern, die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren anwenden, offenbar nicht auf internationale Firmen zurück, um Identität und Reputation der Antragsteller zu überprüfen und Sicherheitsrisiken zu vermeiden. Dies und die Tatsache, dass die Behörden Vanuatus keine Kontakte zu den Behörden der Herkunftsländer der Antragsteller unterhalten, macht es sehr unwahrscheinlich, dass Vanuatu in der Lage ist, die Echtheit und den Wahrheitsgehalt der Dokumente und Informationen der Antragsteller umfassend zu beurteilen.

ix. Namensänderung

Vor 2021 konnten Personen, die die Staatsbürgerschaft Vanuatus im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren erworben haben, in der Folge auch eine Identitätsänderung in Vanuatu beantragen. Im Verlaufe des Dialogs teilte Vanuatu der Kommission mit, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften 2021 geändert wurden: Gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes Nr. 28 aus dem Jahr 2021 über das Personenstandsregister (Civil Registration and Identity Management Act 2021) können Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit keine Namensänderung in Vanuatu eintragen lassen. Vanuatu teilte der Kommission jedoch auch mit, dass es keine Aufzeichnungen über die bis 2019 eingetragenen Namensänderungen habe und deshalb keine Informationen über die Zahl der Personen, die die Staatsbürgerschaft im Rahmen der Regelung für Investitionen erworben und anschließend ihren Namen geändert haben, oder über etwaige Folgeüberprüfungen dieser Personen vorlegen könne.

x. Untersuchungskommission – Überprüfung der Pässe, die im Rahmen des früheren Prüfungsverfahrens ausgestellt wurden

Im Februar 2023 richtete Vanuatu eine Untersuchungskommission ein, die alle mutmaßlichen Verstöße während der Anwendung der Regelungen seit ihrer Einführung untersuchen soll. Im April 2024 teilte Vanuatu mit, dass die Arbeit der Untersuchungskommission noch nicht abgeschlossen sei. Ein genaues Datum für die Vorlage der Ergebnisse könne noch nicht genannt werden.

Darüber hinaus **hat Vanuatu keinen strukturellen Ex-post-Überwachungsmechanismus eingeführt**, um die potenziellen Sicherheitslücken bei den mehr als 10 000 Pässen zu schließen, die vor der Änderung der Rechtsvorschriften und dem angeblich strengeren Überprüfungsverfahren ausgestellt wurden. Vanuatu teilte der Kommission zwar mit, dass es nach der Rechtsprechung möglich sei, die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn diese durch Betrug oder gegen das Gesetz erworben wurde, hat jedoch keine Informationen über den tatsächlichen Entzug von Staatsbürgerschaften vorgelegt, die im Rahmen der Investorenregelungen erworben wurden. Tatsache ist, dass die Zahl der Pässe, die seit 2015 im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren ausgestellt wurden, weiterhin ein potenzielles Risiko oder eine potenzielle Bedrohung für die Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellt, da diese Pässe unter Bedingungen ausgestellt wurden, die die Verleihung der Staatsangehörigkeit Vanuatus an Personen ermöglichte, die sie nicht hätten erwerben dürfen, weil sie auf der Interpol-Liste stehen und die Anträge gefälscht waren.

5. Schlussfolgerung

In Anbetracht dieser aktualisierten Einschätzung ist die Kommission der Auffassung, dass Vanuatu keine zufriedenstellende Abhilfe geschaffen hat, um die Umstände, die zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht geführt haben, zu beseitigen. Die Kommission kommt insbesondere aufgrund der Qualität der Antworten auf ihre Ersuchen, der zahlreichen Unstimmigkeiten in den vorgelegten Daten und des Fehlens ausreichender Erläuterungen zu den neuen Rechtsvorschriften und ihrer Umsetzung zu dem Schluss, dass die Anwendung der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren durch Vanuatu weiterhin erhebliche Risiken für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten mit sich bringen würde, wenn Personen mit einem von Vanuatu ausgestellten Pass wieder visumfrei in die EU einreisen könnten.

Die Kommission hat deshalb gemäß Artikel 8 Absatz 7 der Visa-Verordnung beschlossen, eine Änderung der genannten Verordnung vorzuschlagen, durch die Vanuatu von der Liste der von der Visumpflicht befreiten Länder gestrichen und auf die Liste der visumpflichtigen Länder gesetzt wird.²² Damit das Europäische Parlament und der Rat genügend Zeit haben, den Kommissionsvorschlag zu prüfen, hat die Kommission auch den Zeitraum für die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht um sechs Monate²³ bis zum 3. Februar 2025 verlängert.

²² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 im Hinblick auf Vanuatu, COM(2024) 365 final.

²³ Delegierte Verordnung (EU) .../... der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 hinsichtlich der Verlängerung der vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige Vanuatus, C(2024)3650.